Nations Unies S/2017/597



Conseil de sécurité

Distr. générale
11 juillet 2017
Français
Original : anglais

Lettre datée du 10 juillet 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Au paragraphe 29 de sa résolution 2339 (2017), le Conseil de sécurité m'a demandé de lui présenter des options concernant la définition de critères qui permettent d'évaluer les mesures d'embargo sur les armes au regard des progrès accomplis dans la réforme du secteur de la sécurité, y compris en ce qui concerne les forces nationales de défense et de sécurité et leurs besoins, ainsi que de lui fournir des renseignements supplémentaires sur le groupe de travail chargé de l'embargo sur les armes dont le Groupe d'experts lui avait recommandé d'envisager la création à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), notamment sur sa composition, ses tâches, son fonctionnement, ses besoins en ressources et les conséquences qui en découleraient pour l'exécution du mandat de la MINUSCA, en se référant aux expériences analogues ayant eu lieu dans d'autres missions de maintien de la paix des Nations Unies.

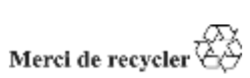
Comme suite à la demande susmentionnée, le Secrétariat a entrepris, par l'intermédiaire d'une équipe d'évaluation spéciale composée de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques, d'examiner les éléments d'information disponibles sur la question au terme d'une série de consultations avec les acteurs concernés, dont la MINUSCA, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) et le Groupe d'experts. Le Secrétariat a aussi étudié les meilleures pratiques et enseignements recensés en matière de contrôle des embargos sur les armes à la faveur de l'établissement de mon prochain rapport sur les armes légères et de petit calibre, en particulier pour ce qui est des opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales chargées de contrôler le respect des embargos sur les armes.

C'est sur la base de cette évaluation que je présente ici au Conseil de sécurité pour examen les options envisageables concernant la définition de critères qui permettent d'évaluer l'application de l'embargo sur les armes en République centrafricaine, ainsi que des renseignements complémentaires concernant la création éventuelle d'un groupe de travail sur l'embargo sur les armes.

Définition de critères qui permettent d'évaluer les mesures d'embargo sur les armes

Le Conseil de sécurité a demandé dans plusieurs cas que l'application des embargos sur les armes et autres mesures de sanction donne lieu à des évaluations. Cela a été le cas pour la Somalie en 2014 (S/2014/243) et le Libéria en 2014

17-11664 (F) 180717 180717





(S/2014/707) et 2015 (S/2015/590), ainsi que pour la situation en Guinée-Bissau en 2015 (S/2015/619) et en 2016 (S/2016/720). Ces évaluations se sont avérées très utiles pour l'ensemble du système des Nations Unies en permettant au Conseil d'obtenir les éléments d'information dont il avait besoin pour examiner les régimes de sanctions ou des mesures de sanction spécifiques.

Les évaluations d'embargos sur les armes et autres mesures de sanction connexes qui ont été menées par le passé ont consisté à examiner notamment le statut et la pertinence des mesures et leurs effets du point de vue de la sécurité dans le pays; leur contribution aux processus de paix, aux régimes de cessez-le-feu ou aux accords de cessation des hostilités; la nécessité de mettre en place des cadres législatifs internes sur la gestion des armes et munitions et les systèmes de gestion des armes; les questions de contrôle des frontières et questions douanières et le lancement de processus de désarmement, démobilisation et réintégration et de réforme du secteur de la sécurité.

Dans le cas de la République centrafricaine, des critères spécifiques doivent toujours être définis pour pouvoir revoir ou ajuster les mesures d'embargo sur les armes. On trouvera présentées ci-après plusieurs options envisageables en vue d'arrêter ces critères.

Option 1 : Réalisation d'une étude documentaire au Siège

Une des options envisageables consisterait à mener une étude documentaire depuis le Siège en collectant, triant et combinant les éléments d'information disponibles sur les enseignements qui ont pu être tirés de l'expérience et en se fondant sur les conclusions auxquelles j'ai pu récemment parvenir en ce qui concerne la conception, l'application et le contrôle des embargos sur les armes (voir plus haut). Ces éléments seraient mis en regard avec les résultats de l'analyse la plus récente de l'application de l'embargo sur les armes en République centrafricaine. Le Conseil de sécurité pourrait s'appuyer sur les résultats de l'étude documentaire pour arrêter une série de critères qui permettent d'évaluer les progrès accomplis à l'échelle nationale. Il devrait falloir environ un mois pour réaliser une étude documentaire de ce type, soit un laps de temps relativement court, mais les résultats risquent de ne pas être suffisamment détaillés pour rendre compte pleinement des points de vue et motifs de préoccupation des acteurs internationaux, régionaux et nationaux basés à Bangui.

Option 2 : Une étude documentaire réalisée depuis le Siège mais prévoyant des consultations à distance avec les acteurs sur le terrain

Une autre option serait de mener une étude documentaire depuis le Siège mais en organisant des consultations par vidéoconférence et téléconférence avec les acteurs internationaux, régionaux et nationaux basés à Bangui et dans la région. Ces consultations permettraient de demander aux acteurs concernés en République centrafricaine leurs points de vue et d'obtenir davantage d'informations en complément de l'étude documentaire menée depuis le Siège. Grâce aux éléments d'information collectés, tant au moyen de l'étude documentaire qu'à la faveur des consultations menées depuis New York, le Conseil de sécurité serait en mesure d'arrêter des critères qui permettent d'évaluer les progrès accomplis à l'échelle nationale dans l'application de l'embargo sur les armes. Des consultations seraient ainsi menées auprès de représentants des autorités centrafricaines compétentes, de la MINUSCA, de la Mission militaire de formation de l'Union européenne en République centrafricaine, du Groupe d'experts et de l'UNIDIR. Si cette option était celle qui était retenue, il faudrait environ deux mois pour la mener à bien pour qu'un large éventail d'acteurs puisse être consultés.

Option 3: Une étude documentaire réalisée depuis le Siège prévoyant non seulement des consultations à distance avec les acteurs sur le terrain mais aussi une mission d'évaluation sur le terrain

Une troisième option serait de combiner l'étude documentaire réalisée au Siège et les consultations initiales à distance des acteurs sur le terrain avec une visite d'évaluation en République centrafricaine, qui permettrait de consulter tous les acteurs nationaux sur place et de visiter les installations de stockage des armes et des munitions des forces nationales de défense et de sécurité. Cette visite serait également l'occasion d'évaluer les capacités nationales de gérer efficacement les stocks d'armes et de munitions. L'équipe chargée de l'évaluation se composerait de représentants du Secrétariat et de la MINUSCA et consulterait les autorités nationales compétentes (notamment le Ministère de la défense et le Ministère de l'intérieur), le Service de l'action antimines, la Mission militaire de formation de l'Union européenne, le Groupe d'experts et l'UNIDIR. Pour cette option, trois mois environ seraient nécessaires pour mener à bien le projet.

Contrôle de l'embargo sur les armes

Malgré les avancées notables qui ont été enregistrées depuis le début de 2016 sur le plan politique, notamment la tenue des élections présidentielle et législatives, la situation en matière de sécurité demeure extrêmement fragile. La présence constante de groupes armés et autres fauteurs de troubles armés demeure le principal obstacle à la paix et la stabilité. Le transfert illicite et la disponibilité sur place d'armes légères et de petit calibre entretiennent le conflit et un cycle de violence sans fin, avec les conséquences que l'on sait pour les civils.

En dépit de l'instauration de l'embargo sur les armes par le Conseil de sécurité en décembre 2013, le trafic d'armes et de munitions vers la République centrafricaine se poursuit, comme en témoigne la description donnée par le Groupe d'experts des itinéraires empruntés par les trafiquants depuis les États voisins, ou encore la saisie par la MINUSCA d'armes introduites dans le pays en violation de l'embargo. Dans ses rapports, le Groupe a recensé un certain nombre de points de passage utilisés pour introduire des armes illégalement dans le pays depuis plusieurs États voisins, comme Béma, sur l'Oubangui − qui marque la frontière avec la République démocratique du Congo – ou encore Tisi et Am Dafok, au nord-est, près de la frontière avec le Tchad et le Soudan. Parmi les armes récemment saisies par la MINUSCA, on peut citer les 11 275 cartouches de chasse et 136 machettes confisquées à Bangassou, dans la préfecture de Mbomou, le 11 avril 2017.

Les moyens dont dispose la République centrafricaine pour empêcher le trafic d'armes sont extrêmement limités. Compte tenu, en particulier, des difficultés que pose la surveillance dans un pays d'une telle superficie, elle n'est pas dotée de la capacité opérationnelle voulue pour inspecter les chargements qui y sont introduits par voies terrestre, fluviale ou aérienne. La signature, le 14 février 2017, du décret présidentiel 17.069 sur la création de la Commission nationale sur les armes légères et de petit calibre est une première étape vers l'instauration d'un cadre législatif national pour la gestion des armes et des munitions, qui devra bénéficier de l'appui de la Communauté internationale, notamment grâce à la mise à disposition de compétences techniques.

Les États voisins connaissent eux-mêmes des difficultés pour contrôler leurs frontières et empêcher l'introduction d'armes en République centrafricaine. À ce titre, selon le Groupe d'experts, les mécanismes de sécurité régionaux visant à contrer les menaces transfrontières, notamment la force tripartite créée par la République centrafricaine, le Tchad et le Soudan, sont des initiatives de lutte contre

le trafic d’armes susceptibles de jouer un rôle important, ce qu’a pu vérifier la MINUSCA.

S’agissant de la mise en œuvre de l’embargo sur les armes, en application de la résolution 2301 (2016) du Conseil de sécurité, diverses activités ont été prescrites à la MINUSCA, à savoir : veiller à l’application effective de l’embargo en coopération avec le Groupe d’experts; inspecter, si elle le juge nécessaire et le cas échéant sans préavis, toutes armes et tout matériel connexe, où qu’ils se trouvent; tenir les autorités de la République centrafricaine informées des efforts déployés pour empêcher les groupes armés d’exploiter les ressources naturelles. La MINUSCA est également autorisée à saisir et collecter les armes et le matériel connexe transférés en République centrafricaine en violation de l’embargo, ainsi qu’à enregistrer et éliminer les armes et le matériel en question selon qu’il convient.

Dans les zones où elle est déployée, la Mission contrôle les points d’entrée, ainsi que les marchés et réseaux illicites utilisés pour le trafic d’armes et de munitions, et elle fait part de ses constatations au Groupe d’experts. En dépit de la nature approximative des renseignements dont elle dispose, la MINUSCA parvient à saisir régulièrement divers types d’armes.

Toutefois, outre qu’elle doit compter avec les contraintes physiques dues au manque d’infrastructures ainsi qu’à la superficie du pays et à la porosité de ses frontières, de nombreuses zones ne lui sont pas toujours accessibles. Du fait qu’elle ne peut être déployée partout dans le pays, notamment à proximité des itinéraires susceptibles d’être empruntés pour la contrebande ou le trafic d’armes, il lui est difficile d’obtenir des preuves tangibles de l’existence de tels itinéraires et d’identifier les individus et les groupes impliqués. La capacité de la Mission d’acquérir une compréhension précise de la situation en matière de trafic d’armes est donc limitée. Néanmoins, l’intensification de ses activités de surveillance aérienne et le développement de ses moyens de reconnaissance auront pour effet d’améliorer sa capacité de contrôle des itinéraires de trafic.

Un autre obstacle auquel se heurte la Mission pour contrôler l’embargo est la situation en matière de sécurité, qui demeure précaire et imprévisible. Les restrictions imposées aux mouvements et des ressources limitées ont une incidence négative sur la capacité de la Mission de s’acquitter de son mandat d’inspection. Dans le passé, le Groupe d’experts a cité plusieurs exemples d’occasions dans lesquelles des renseignements sur les principales plaques tournantes du trafic d’armes ou sur des possibilités de saisies d’armes auraient pu être mieux exploités si des soldats de la paix de la MINUSCA avaient pu être déployés sur les sites identifiés.

En dernier lieu, l’embargo sur les armes fait l’objet d’une politisation extrême dans le pays. L’opinion publique étant souvent manipulée, la population ignore que le Comité n’a jamais refusé de satisfaire aux demandes de dérogation émanant du Gouvernement et elle est acquise à l’idée selon laquelle les autorités nationales pâtiraient de l’embargo, cependant que les groupes armés auraient un accès illimité aux armes illicites.

Renseignements supplémentaires sur le groupe de travail chargé de l’embargo sur les armes

En réponse à la demande de renseignements supplémentaires formulée par le Conseil de sécurité après que le Groupe d’experts a recommandé d’envisager la création à la MINUSCA d’un groupe de travail chargé de l’embargo sur les armes, on trouvera aux paragraphes ci-après un aperçu de la composition, des tâches et du fonctionnement qui pourraient être ceux d’un tel groupe de travail, ainsi que des conséquences qui en découleraient pour l’exécution du mandat de la Mission.

Conformément à la demande du Conseil, on s'est inspiré à cet effet des enseignements tirés et des meilleures pratiques mises en œuvre dans le cadre des mécanismes établis dans d'autres missions de maintien de la paix à l'appui de l'application d'un embargo sur les armes.

Si un groupe de travail chargé de l'embargo sur les armes, comprenant du personnel issu de diverses sections de la MINUSCA, était constitué, il pourrait assurer la coordination des efforts déployés par la Mission pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'embargo et aider les autorités nationales à cet égard. Du fait que le Groupe d'experts ne dispose d'aucune présence permanente dans le pays, le groupe de travail en question pourrait également servir de relais pour la Mission : il échangerait des renseignements avec le Groupe d'experts, fournirait des avis quant aux mesures qu'il convient de prendre et ferait parvenir l'assistance nécessaire en matière de renforcement des capacités aux institutions et organismes nationaux compétents, cruciaux pour la mise en œuvre de l'embargo, l'objectif étant d'obtenir que ces institutions et organismes assument progressivement davantage de responsabilités au titre du contrôle de l'embargo, ce qui s'inscrirait dans une réforme du secteur de la sécurité de plus vaste portée.

Les tâches spécifiques d'un tel groupe de travail pourraient être les suivantes :

a) Planification, organisation et coordination des responsabilités à exercer et des activités à mener en matière de contrôle : déterminer les principaux itinéraires et points d'entrée utilisés par les trafiquants d'armes et de munitions, susceptibles d'inclure l'aéroport international M'Poko, le port de Bangui, Béma (le long de l'Oubangui), Am Dafok (à la frontière avec le Soudan) et Tisi (proche de la frontière avec le Tchad) et, le cas échéant, fournir des avis quant à la suite à donner − inspections, saisies d'armes et de munitions ou leur élimination par la Mission;

b) Collecte et gestion de l'information : recueillir, analyser et diffuser des renseignements sur les principaux itinéraires et points d'entrée utilisés pour le trafic d'armes et de munitions qui ont été repérés; échanger des informations avec le Groupe d'experts; renforcer la coopération avec les entités et organismes gouvernementaux compétents; communiquer des informations relatives aux armes aux autres missions de maintien de la paix concernées et aux groupes d'experts compétents des Nations Unies;

c) Rapports : établir des rapports à l'intention du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2127 (2013) concernant la République centrafricaine, dans lesquels il serait rendu compte de l'action menée au titre de l'inspection des armes et munitions suspectes ainsi que de la saisie et de l'élimination de celles qui ont été introduites dans le pays en violation de l'embargo;

d) Formation et information : faire mieux connaître l'embargo sur les armes et les rôles respectifs du groupe de travail chargé de l'embargo sur les armes et du Groupe d'experts; mettre au point des instructions permanentes pour la collecte d'informations relatives à l'embargo; organiser la formation du personnel de la MINUSCA, tant militaire que civil, et des forces de sécurité nationales de manière à améliorer la collecte et le traitement des informations relatives à l'embargo sur le terrain; aider les autorités nationales à mettre au point des demandes de dérogation.

Pour que le groupe de travail en question assure efficacement ses fonctions de coordination, il faudrait accroître les ressources allouées à la Mission à ce titre, pour qu'il soit possible de recruter deux experts en armements supplémentaires – uniquement pour l'exercice budgétaire 2018/19.

Observations

Compte tenu de ce qui précède, les mécanismes actuels de collecte d'information et de coordination de la Mission pourraient être renforcés, dans les limites des ressources existantes, aux fins du contrôle de l'application de l'embargo sur les armes, sans qu'il soit nécessaire d'établir de nouvelle structure sous la forme d'un groupe de travail.

Dans cette optique, la première d'une série de réunions appelées à devenir mensuelles a été tenue au début d'avril 2017, avec pour objet de veiller à ce que le coordonnateur de la Mission pour le contrôle de l'embargo sur les armes ait connaissance de l'ensemble des activités menées par la Mission appelant des échanges avec le comité des sanctions et le Groupe d'experts. Les participants à ces réunions pourraient se constituer en instance responsable de la coordination de la collecte, de l'analyse et de la gestion de l'ensemble des informations touchant l'embargo sur les armes, ainsi que de la mise en place d'une filière de communication unique avec les composantes militaire et de police chargées de procéder aux inspections et saisies. Une telle instance pourrait trouver sa place dans l'organigramme de la Mission, notamment si elle était dotée d'un statut approprié.

Parmi les tâches qui pourraient alors lui être confiées, on peut citer l'élaboration d'instructions permanentes pour la collecte d'informations relatives à l'embargo, par exemple au moyen d'un formulaire standard de recueil de renseignements sur les armes saisies à l'intention des composantes militaire et de police. Cette instance pourrait aussi coordonner l'apprentissage par les militaires et le personnel de police assurant la relève des consignes à appliquer dans le cadre des inspections menées au titre de l'embargo.

Il existe une corrélation claire entre les efforts déployés par la Mission pour faire appliquer l'embargo sur les armes et son objectif stratégique qui consiste à appuyer la mise en place de conditions propices à la réduction durable de la présence des groupes armés et de la menace qu'ils représentent. Chaque fois que des armes sont saisies et qu'une filière de trafic est démantelée, cela contribue à affaiblir les groupes armés, et notamment leur capacité de s'attaquer à la population et d'exercer un contrôle sur les ressources naturelles, et cela facilite l'accomplissement par la MINUSCA de sa mission prioritaire, qui consiste à protéger les civils, à restaurer la sécurité et à asseoir l'autorité de l'État. En conséquence, la MINUSCA continuera de tout faire pour que ses mécanismes de collecte d'information et de coordination renforcent sa capacité de contrôle de l'application de l'embargo sur les armes, notamment au moyen d'inspections et de saisies.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) António **Guterres**